

**INFORME 6/03, de 29 de mayo de 2003**  
**CRITERIOS DE ADJUDICACIÓN. CERTIFICACIONES DE CALIDAD ISO.**  
**VALORACIÓN EN SUPUESTOS DE UTE.**

**ANTECEDENTES**

El Alcalde de Santanyí solicita informe a la Junta Consultiva mediante escrito del siguiente tenor:

*“Este Ayuntamiento está tramitando un expediente de contratación, mediante procedimiento abierto y concurso, de gestión de servicio público para la limpieza viaria del término municipal de Santanyí, y en la fase de valoración de las ofertas presentadas se ha planteado una duda jurídica sobre la valoración de uno de los criterios que establece el pliego de cláusulas administrativas particulares, en el siguiente sentido:*

*El pliego de cláusulas administrativas particulares para el procedimiento abierto en forma de concurso del contrato de gestión de servicio público para la limpieza viaria del término municipal de Santanyí, en el punto IX establece los criterios de valoración de las propuestas presentadas y el criterio 6 de éste punto textualmente dice:*

- 6. Calidad medioambiental y calidad del servicio. Hasta 5 puntos.*  
*-Por disponer de la certificación de calidad ISO 14001:2'5 puntos.*  
*-Por disponer de la certificación ISO 9001:2'5 puntos.*

*El pliego de condiciones no establece ningún criterio ni consideración a tener en cuenta en el caso en que se presente una UTE al concurso.*

*Una de las ofertas presentadas es de una UTE, que se comprometen a constituir dos sociedades con una participación del 50%, y sólo una de las dos empresas tiene las certificaciones a que hace referencia el criterio de valoración antes mencionado.*

*La duda es si hay que valorar esta circunstancia y en todo caso en qué forma, ya que resulta que la valoración de este criterio es determinante para la resolución del concurso.*

*Ante esta duda, la mesa de contratación propone la solicitud de informe a la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la CAIB, y en consecuencia, y de acuerdo con el informe jurídico emitido por el secretario general del Ayuntamiento que se adjunta, y al amparo de la disposición adicional segunda del Decreto 147/2000, de 10 de noviembre, en relación con los artículos 15, 16, y 17 del Reglamento de la Junta, se pide que teniendo por presentado este escrito y los documentos que se adjuntan, la Junta Consultiva emita lo antes posible informe sobre la cuestión planteada.”*

## **PRESUPUESTOS DE ADMISIBILIDAD**

- 1.- El solicitante tiene legitimación para solicitar informe conforme a lo previsto en la disposición adicional segunda del Decreto 147/2000, de 10 de noviembre (BOIB nº 141, de 18-11-2000).
- 2.- La petición viene acompañada del informe jurídico y de los documentos que preceptua el artículo 16, apartados 2 y 3, del Reglamento de organización y funcionamiento de la Junta Consultiva, aprobado por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 10 de octubre de 1997 (BOCAIB nº 133, de 25-10-1997).
- 3.- Procede la emisión del informe interesado.

## **CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

**PRIMERA.**- La cuestión que se plantea por el Alcalde de Santanyí se circunscribe a determinar si en una licitación a la que concurre una Unión Temporal de Empresas (UTE) se ha de valorar un concreto criterio de adjudicación cuando el cumplimiento de dicho criterio sólo lo acredita uno de los miembros de la UTE que, en el presente caso, representa el 50 por ciento de su participación en la misma.

Con independencia de la conceptualización o naturaleza jurídica que se le deba atribuir al criterio de que se trata en la consulta (calidad medioambiental, y calidad del servicio) y a la que luego nos referiremos en consideración aparte, se ha de partir del principio de que la acreditación de cualquier criterio de adjudicación por cualquiera de los integrantes de una UTE ha de beneficiar al resto de los que la componen, salvo que en los pliegos que rigen la contratación se establezca una forma distinta de valoración, lo que no se produce en el caso que nos ocupa como así se indica en el propio escrito de consulta y se puede comprobar de los pliegos adjuntados con la documentación.

Los criterios de adjudicación operan exclusivamente sobre la oferta y la oferta es única para cada licitador ya sea ésta una sola empresa o una pluralidad de ellas constituidas en UTE y si se exigen unos determinados requisitos para acreditar el cumplimiento de algún criterio de adjudicación, es indiferente que tal acreditación la realice cualquiera de los miembros de la UTE, pues siempre estará afecto el cumplimiento del criterio al objeto del contrato al que se dirige la oferta. A título de ejemplo y tomando los mismos criterios de adjudicación que figuran en el pliego de cláusulas administrativas particulares aportado, es

indiferente que la propiedad de los vehículos nuevos que son valorados como “mejoras” pertenezcan a uno sólo de los miembros de la UTE, lo esencial es que dicho vehículo forma parte de la oferta única de la UTE y se ha de afectar al objeto del contrato. Igual ocurre con el criterio de valoración de la plantilla de personal, que puede pertenecer a cualquiera de las empresas de la UTE, etc.

Por otro lado no sería equitativo que obtuviesen la misma puntuación en un determinado criterio los licitadores que no aportan nada sobre el mismo que aquellos que por acudir en UTE alguno de sus miembros sí que acredita su cumplimiento, y aunque en el pliego podría haberse aclarado la forma de puntuar el criterio cuando se tratase de UTE, por ejemplo, en función del porcentaje de participación de cada empresa en la misma, lo cierto es que no se ha hecho así y por tanto se ha de estar a lo dicho anteriormente.

**SEGUNDA.-** La Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (texto refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, LCAP-) y su Reglamento General (aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre –RGLCAP-) permiten la contratación con uniones de empresarios a los que imponen una responsabilidad solidaria cualquiera que sea su participación en la UTE, fijando la acumulación de *“las características acreditadas por cada uno de los integrantes de la misma”* a los efectos de *“la determinación de la solvencia de la unión temporal”* (art. 24 del RGLCAP), así como la acumulación de las clasificaciones de cada uno de los integrantes de la UTE (art. 31 de la LCAP y 52 del RGLCAP) si bien, en este último supuesto se exige, además, que previamente cada empresa esté clasificada, estableciéndose de forma clara e inequívoca en el art. 52 del Reglamento la extensión y beneficio de la UTE de la característica aportada por uno sólo de sus integrantes al decir en el apartado 2 que: *“ Cuando para una licitación se exija clasificación en un determinado subgrupo y un integrante de la unión temporal esté clasificado en dicho subgrupo con categoría igual o superior a la pedida, la unión temporal alcanzará la clasificación exigida”*. Y aunque, luego, no se diga nada ni en la Ley ni en el Reglamento sobre la posible acumulación a los efectos de la valoración de los criterios de adjudicación, lo cierto es que las normas citadas pueden ser aplicadas analógicamente a tenor del art. 4.1 del Código Civil, que dispone: *“Procederá la aplicación analógica de las normas cuando éstas no contemplen un supuesto específico, pero regulen otro semejante entre los que se aprecie identidad de razón.”*

En la contratación pública una UTE no tiene vida jurídica independiente hasta que se produce la adjudicación del contrato a su favor, momento en que deberá formalizarse en escritura pública, bastando para poder concurrir a la licitación el compromiso de sus integrantes de constituirse como tal en caso de resultar adjudicatarios (artículos 24 de la LCAP y 24 del RGLCAP). Por tanto, no puede

argüirse que la UTE carece del correspondiente certificado de calidad ISO, como se apunta en el informe jurídico acompañado por el interpelante donde se alude a esta interpretación dada por el ingeniero municipal previa consulta a AENOR, no sólo porque la interpretación de las normas de contratación administrativa no corresponde hacerla en una licitación a una empresa expendedora de certificaciones de calidad (AENOR), sino porque es obvio que difícilmente podría obtenerse la certificación ISO por la UTE antes de la adjudicación, pues si no resulta adjudicataria no podría tener ninguna actuación como UTE, de ahí que la LCAP y su Reglamento prevean la acumulación de las circunstancias y características de las empresas que la integran.

**TERCERA.-** Cuestión distinta es la de si las circunstancias de calidad en los procesos de producción de las empresas constituyen o pueden constituir un criterio de adjudicación de los contratos públicos, o si, por el contrario, sólo pueden ser consideradas a la hora de evaluar la solvencia de los licitadores. La dialéctica sobre el particular ha sido objeto de numerosas opiniones y pronunciamientos sobre todo en los aspectos medioambientales (precisamente lo es uno de los certificados ISO incluidos en el criterio de adjudicación que tratamos ahora) y sobre los que, siquiera sea someramente, conviene expresar la apreciación de esta Junta Consultiva, en el bien entendido que no afecta ni puede afectar al caso concreto consultado donde ni los pliegos fueron impugnados y al presentar ofertas los licitadores los aceptaron plenamente (art. 79.1 de la LCAP), ni la cuestión en sí misma ha sido objeto de la petición del presente informe, y sin perjuicio de que la decisión sobre la valoración del criterio a la UTE compete en exclusiva al órgano de contratación, careciendo los informes de la Junta Consultiva de carácter vinculante.

La LCAP, en el art. 86.1, refiere como uno de los criterios objetivos que han de servir de base para la adjudicación "*la calidad*", incluido en una relación meramente enunciativa al utilizar la expresión "*tales como*".

Este redactado legal no hace sino transponer lo que al efecto dicen sobre el particular las Directivas Europeas para la coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de servicios (art. 36, Directiva 92/50/CEE), de los contratos de suministro (art. 26, Directiva 93/36/CEE) y de los contratos de los sectores del agua, energía, transportes y telecomunicaciones (art. 34, Directiva 93/38/CEE).

El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas tiene dicho que los criterios de adjudicación han de estar referidos a las ofertas y deben incidir en las ventajas de carácter económico al definir el concurso como la adjudicación efectuada a la oferta "*económicamente más ventajosa*".

¿Incide en la oferta el estar en posesión de un determinado certificado de calidad?. ¿Es evaluable económicamente el tener dicho certificado?.

Las normas de calidad y las empresas que expiden sus certificados no suelen garantizar los productos sino que analizan los procesos de las empresas en la elaboración de éstos o en la prestación de sus servicios, avalándolas en cuanto a sus resultados, lo que, sin duda, repercute de alguna forma en la concreta oferta que las empresas en posesión de estos certificados realizan en una licitación. Esta calidad, reconocida para los procedimientos habituales de comportamiento de una empresa, difícilmente puede garantizarse en un producto final todavía por realizar y de ahí que sea más factible considerar como un elemento de solvencia el tener reconocido un certificado de calidad, que se obtiene por lo que las empresas han hecho y cómo lo hacen, que considerarlo como un elemento de adjudicación, que debe analizar lo que se va a hacer. Por eso es en la fase de selección de las empresas que han de participar donde tiene ubicación idónea la exigencia de certificados de calidad ISO, pues se tiene o no se tiene y la Administración contratante puede exigirlo o no a quienes quieran contratar, y luego otorgar el contrato a quien realice la mejor oferta.

La Comisión de las Comunidades Europeas, en fecha 04-07-2001, elaboró una Comunicación Interpretativa sobre las posibilidades de integrar los aspectos medioambientales en la contratación pública. En ella se detallan los diferentes momentos de un procedimiento de contratación donde puedan tener cabida los aspectos medioambientales, desde el inicial de la decisión sobre el objeto del contrato, sobre todo en el momento de determinar las especificaciones técnicas, hasta el final de la ejecución del contrato mediante la fijación de cláusulas contractuales pormenorizadas o condiciones impuestas al adjudicatario dirigidas a la protección del medio ambiente. La posibilidad de considerar los certificados de calidad medioambiental, según la Comisión Europea, es más adecuada en la fase de selección del contratista que en la fase de adjudicación del contrato, sin que se excluya de forma absoluta esta posibilidad, argumentándose en la comunicación interpretativa que *“los elementos medioambientales pueden servir para determinar la oferta económicamente más ventajosa, en aquellos casos en que suponga una ventaja económica para la entidad contratante que pueda atribuirse al producto o servicio objeto de la licitación”*, lo cual es, a todas luces, de difícil determinación y concreción.

En línea con lo apuntado, esta Junta Consultiva entiende que es más oportuno que las características de calidad (medioambiental o de otro tipo) de los procesos productivos o de gestión de las empresas sean operativos y deban acreditarse en la fase selectiva de las empresas que se han de considerar aptas para licitar (solvencia), y no en la fase de adjudicación de los contratos

donde sólo deberían jugar los elementos que inciden directamente en la determinación de la mejor oferta como la más ventajosa económicamente, eludiendo aquellos criterios que entrañan una enorme dificultad para su evaluación desde este punto de vista.

No obstante, ello no empece a la forma de valoración del criterio del caso que se plantea por el Alcalde de Santanyí en cuanto a su validez como criterio de adjudicación, ni en cuanto a su acreditación por la UTE conforme se ha razonado anteriormente.

### **CONCLUSION**

En la evaluación de los criterios de adjudicación en una licitación, cuando no se indique la forma de efectuarla en los pliegos de cláusulas administrativas particulares, tratándose de Uniones Temporales de Empresas, la acreditación del criterio por parte de alguno de sus integrantes se extiende y beneficia al conjunto de la UTE.